Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1115**
19. Wahlperiode 08.03.2018

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Niema Movassat, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, Ulla Jelpke, Sabine Leidig, Amira Mohamed Ali, Ingrid Remmers, Martina Renner, Kersten Steinke, Friedrich Straetmanns, Andreas Wagner und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Straffreiheit für Fahren ohne Fahrschein

A. Problem

Bislang wird die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel ohne einen gültigen Fahrschein nach § 265a des Strafgesetzbuchs (StGB) als Straftat geahndet und kann sogar zu Freiheitsstrafen führen. Eintragungen in Strafregister mit stigmatisierender Wirkung, und bei Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus sogar die Ausweisung, können die Folge sein. Selbst wenn die Betroffenen in der Regel nur zu Geldstrafen verurteilt werden, kommt es bei Zahlungsunfähigkeit nicht selten doch zur Haft durch die Ersatzfreiheitsstrafe. Diese Sanktionen drohen, obwohl beim Einsteigen in Bus oder Bahn eine Überwindung von Schutzvorrichtungen nicht erforderlich und damit die Entfaltung von „kriminellen Energie“ nicht notwendig ist. Zusätzlich wird von den Verkehrsbetrieben ein nicht unerhebliches erhöhtes Beförderungsentgelt erhoben, was einer Doppelbestrafung gleichkommt. Die Strafe trifft zudem häufig arme und hilfsbedürftige Menschen und Obdachlose, die sich die Fahrkarte nicht leisten können. Gerade bei armen Menschen hat die Strafandrohung auch nicht die gewünschte abschreckende Wirkung, weil die Gelder schlichtweg nicht aufgebracht werden können. Zudem kommen weder Personen noch Sachen zu schaden. Der Unrechtsgehalt ist gering, ein besonderer gesellschaftlicher Schaden nicht ersichtlich. Ein Ausgleich für die Schäden, die den Verkehrsbetrieben durch das „Schwarzfahren“ entstehen und die Sanktionierung dieses Verhaltens kann allein den Verkehrsbetrieben selbst überlassen werden. Daher ist die Strafandrohung nicht verhältnismäßig und widerspricht der Funktion des Strafrechts als letztes Mittel (Ultima-Ratio-Funktion). Polizei und Justiz und damit auch die Staatskassen würden zudem durch diese Entbürokratisierung enorm entlastet. Die Entkriminalisierung wird auch dem Gleichheitsgrundsatz besser gerecht, da beispielsweise das Falschparken nur als Ordnungswidrigkeit geahndet wird.

B. Lösung

In § 265a StGB wird die Beförderungserschleichung als Strafbarkeitsalternative gestrichen und das Fahren ohne Fahrschein nun nicht mehr mit dem Strafrecht sanktioniert.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen ungerechten Zustandes. Eine Alternative wäre außerdem die Herabstufung des „Schwarzfahrens“ zu einer Ordnungswidrigkeit. Das erscheint aber unnötig, da die Vertragspflichtverletzung schon durch ein erhebliches „erhöhtes Beförderungsentgelt“ sanktioniert wird, das mit inzwischen 60 Euro bundesweit sogar höher als die meisten Bußgelder beim Falschparken mit 15 bis 25 Euro liegt. Es obliegt zudem der Verantwortung der Verkehrsunternehmen ihren wirtschaftlichen Schaden abzuwenden und gegen Vertragspflichtverletzungen vorzugehen und sollte nicht staatlichen Stellen aufgebürdet werden. Diese Privilegierung der Verkehrsbetriebe gegenüber anderen Gläubigern im Rechtsverkehr ist nicht gerechtfertigt.

D. Kosten

Eine Prognose der genauen Kosten bzw. der Ersparnis kann nicht aufgestellt werden, aber durch die Entlastung von Justiz und Gerichten werden die öffentlichen Haushalte voraussichtlich nicht unerheblich entlastet.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs – Straffreiheit für Fahren ohne Fahrschein

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Strafgesetzbuchs

In § 265a Absatz 1 des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch … geändert worden ist, werden die Wörter „ , die Beförderung durch ein Verkehrsmittel“ gestrichen.

Artikel 2
Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. März 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel ohne einen gültigen Fahrschein wird bislang nach § 265a Abs. 1 Alt. 3 StGB bestraft. Demnach droht Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe Demjenigen, der die Beförderung durch ein Verkehrsmittel in der Absicht erschleicht, das Entgelt nicht zu entrichten. Die Anzeigepraxis ist unterschiedlich. Viele Verkehrsunternehmen erstatten erst Strafanzeige bei mehrmaligem Fahren ohne Fahrschein innerhalb eines kurzen Zeitraums und mangelnder Begleichung des „erhöhten Beförderungsentgelts", allerdings obliegt das den Verkehrsunternehmen. Auch bei „Ersttäterinnen" und „Ersttätern" kann es zur Strafanzeige wegen Beförderungserschleichung kommen und unmittelbar eine Strafverfolgung erfolgen.

In der Fachliteratur wird zwar weitgehend vertreten, dass ein „Erschleichen" bei bloßer Inanspruchnahme der Beförderung im Massenverkehr ohne die Umgehung von Sicherheitsvorkehrungen nicht vorliegt (Lackner/Kühl, StGB-Komm., § 265a StGB, Rn. 6a; Schönke/Schröder, StGB-Komm., § 265a StGB, Rn. 11; BeckOK StGB/Valerius StGB § 265a, Rn. 20-21). Das habe erst recht bei einer offen unbefugten Inanspruchnahme der Leistung zu gelten (Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB-Komm., § 265a, Rn. 34-39, beck-online), da eine Strafbarkeit gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Absatz 2 des Grundgesetzes verstieße (Alwart, ZIS 2016, 534-539).

Die ständige obergerichtliche Rechtsprechung hält ungeachtet dessen aber daran fest, dass durch das einfache Fahren ohne Fahrschein der Tatbestand des § 265a StGB erfüllt ist (BGHSt 53, 122). Diese Rechtsprechung führt dazu, dass Geld- und Freiheitsstrafen verhängt werden. Selbst wenn die Betroffenen in der Regel zu Geldstrafen verurteilt werden, kommt es bei Zahlungsunfähigkeit nicht selten doch zur Haft durch die Ersatzfreiheitsstrafe. Auch wenn in einigen Bundesländern Projekte die Möglichkeit bieten Ersatzfreiheitsstrafe durch Arbeitsleistungen zu vermeiden, kommt es zur Inhaftierung. Häufig betrifft das Menschen mit psychischen Problemen oder Drogen- und Alkoholsucht, die nicht in der Lage sind einer Arbeit nachzugehen. Der Justizminister von Nordrhein-Westfalen äußerte Ende September letzten Jahres, dass sich bundesweit 5000 Menschen wegen einer sogenannten Ersatzfreiheitsstrafe im Gefängnis befänden, die meisten seien verurteilte „Schwarzfahrer". Allein in seinem Bundesland befänden sich 1.215 Menschen wegen „Schwarzfahrens" im Gefängnis (http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/nrw-schwarzfahren-peter-biesenbach-justizminister). Laut Justizverwaltung befinden sich derzeit in der Berliner Justizvollzugsanstalt (JVA) Plötzensee unter den 102 anlässlich einer Ersatzfreiheitsstrafe inhaftierten Gefangenen 69 wegen Beförderungserschleichung (http://www.zeit.de/mobilitaet/2018-01/recht-schwarzfahrer-deutscher-richterbund-straftatbestand-zweifel). Nach Angaben des damaligen Anstaltsleiters war 2008 sogar jeder dritte Insasse in der JVA Plötzensee wegen „Schwarzfahrens" inhaftiert (http://www.tagesspiegel.de/berlin/strafen-jeder-dritte-in-ploetzensee-sitzt-wegen-schwarzfahrens/1396434.html). Außerdem kann es aufgrund einer Verurteilung wegen „Schwarzfahren" zum Bewährungswiderruf kommen mit der Folge der Vollstreckung möglicherweise langjähriger Haftstrafen. Das ist unverhältnismäßig in Anbetracht des verwirklichten Delikts.

Die Verurteilung führt zu Eintragungen in das Strafregister mit stigmatisierender Wirkung bei der Arbeitsplatzsuche oder bei Behördenkontakt. Bei Menschen ohne sicheren Aufenthaltsstatus kann sogar die Ausweisung die Folge sein. Diese Sanktionen drohen, obwohl beim Einsteigen in Bus oder Bahn eine Überwindung von Schutzvorrichtungen nicht erforderlich und damit die Entfaltung von „krimineller Energie" nicht notwendig ist. In Deutschland gibt es anders als in anderen europäischen Staaten keine Zugangssperren oder andere Schutzvorkehrungen bei der Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrs. Gründe für das „Schwarzfahren" sind zudem auch des Öfteren Vergesslichkeit, Unklarheit über Tarifstruktur (falsches Ticket) oder die fehlende Möglichkeit des Ticketerwerbs im Fahrzeug, fehlendes Kleingeld für Automaten oder das Nichtauffinden eines (funktionierenden) Automaten bzw. einer Ticketverkaufsstelle.

Zusätzlich zur staatlichen Strafe wird von den Verkehrsbetrieben ein nicht unerhebliches erhöhtes Beförderungsentgelt erhoben, das inzwischen in einigen Großstädten beim dreißigfachen Betrag eines Kurzstreckentickets liegt (beispielsweise in Berlin ist das erhöhte Beförderungsentgelt mit 60 Euro 35 mal so hoch wie der Fahrpreis für ein Kurzstreckenticket von 1,70 Euro). Das kommt einer Doppelbestrafung gleich. Die Strafe trifft neben Jugendlichen zudem häufig arme und hilfsbedürftige Menschen und Obdachlose, die sich die Fahrtickets nicht leisten können. Gerade bei armen Menschen hat die Strafandrohung nicht die gewünschte abschreckende Wirkung, weil die Gelder a nicht aufgebracht werden können. Hier wäre ein kostenloses Sozialticket für ALG II-Empfänger und

Menschen mit geringem Einkommen eine angemessene Lösung und würde Mobilität für alle sicherstellen. Langfristig sollte der öffentliche Nahverkehr als Teil der Daseinsvorsorge den Bürgerinnen und Bürgern kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Das bietet Anreiz für den öffentlichen Verkehr und schafft Nachhaltigkeit im Hinblick auf den Umweltschutz und das Pariser Klimaabkommen. In diesem Sinne ist die jüngste Ankündigung der Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission angesichts einer drohenden Klage kostenlosen öffentlichen Nahverkehr ermöglichen zu wollen, zu begrüßen, soweit auch tatsächlich eine Umsetzung erfolgt (https://www.tagesschau.de/inland/nahverkehr-luft-bruessel-101.html). Bei der Beförderungserschleichung kommen weder Personen noch Sachen zu schaden. Der Unrechtsgehalt ist gering, ein besonderer gesellschaftlicher Schaden nicht ersichtlich. Ein Ausgleich für die Schäden, die den Verkehrsbetrieben durch das „Schwarzfahren“ entstehen und die Sanktionierung dieses Verhaltens kann allein den Verkehrsbetrieben selbst überlassen werden. Sie haben umfangreiche Möglichkeiten ihrem wirtschaftlichen Schaden zu begegnen, durch verstärkte Kontrollen, Zugangssperren und Vertragsstrafen wie das „erhöhte Beförderungsentgelt“. Daher ist die Strafandrohung des „Schwarzfahrens“ nicht verhältnismäßig und widerspricht der Funktion des Strafrechts als letztem Mittel (Ultima-Ratio-Funktion). Das Strafrecht als die ultima ratio des staatlichen Zwanges hat nur gewichtige Formen schädigenden Sozialverhaltens als Unrechtstatbestände zu sanktionieren (vgl. BVerfGE 39, 1, 47; 45, 187, 254), zu denen das sogenannte Schwarzfahren, wie beschrieben, nicht gehört.

Es liegt in der Verantwortung der Verkehrsunternehmen ihren wirtschaftlichen Schaden abzuwenden und gegen Vertragspflichtverletzungen vorzugehen. Eine Privilegierung der Verkehrsbetriebe gegenüber anderen Gläubigern im Rechtsverkehr ist nicht gerechtfertigt. Es ist nicht Aufgabe des Strafrechts, den Verkehrsbetrieben die Möglichkeit zu geben, ihre Kunden unter rechtskräftiger Strafandrohung zur Einhaltung ihrer Vertragspflichten zu bewegen. Das primäre Instrument dafür ist das bürgerliche Recht einschließlich seiner Nebengebiete (vgl. Schwenke, Universität Hamburg 2008, Dissertation zur Strafbarkeit der Beförderungserschleichung § 265a StGB, Brusten/Hoppe, Kriminologisches Journal, 1986, S. 45).

Es entspricht auch dem Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 des Grundgesetzes „Schwarzparker“ gegenüber „Schwarzfahrern“ nicht bevorzugt zu behandeln. Ein Mehr an „krimineller Energie“ müssen sie nicht entfalten. Falschparken erfüllt aber nur den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit und ist nur mit einem Bußgeld von in der Regel 15 bis 25 Euro bedroht. Die Einordnung des „Schwarzfahrens“ als Ordnungswidrigkeit ist dennoch nicht nötig, denn die Vertragspflichtverletzung ist schon durch ein erhebliches „erhöhtes Beförderungsentgelt“ sanktioniert, das sogar höher als die meisten Bußgelder beim Falschparken liegt. Bundesweit werden inzwischen 60 Euro von den Verkehrsbetrieben als „erhöhtes Beförderungsentgelt“ erhoben.

Durch den Wegfall der Beförderungserschleichung aus dem Strafgesetzbuch würden Polizei und Justiz und damit auch die Staatskassen enorm entlastet. Auch deswegen ist diese Entbürokratisierung wünschenswert. Entsprechend forderte die Gewerkschaft der Polizei (GdP) schon 2014 das „Schwarzfahren“ nicht mehr als Straftat zu verfolgen, sondern zur Ordnungswidrigkeit zu erklären (https://www.focus.de/finanzen/recht/schwarzfahren-sachbeschaedigung-weiche-drogen-polizei-will-bei-kleinen-straftaten-nicht-mehr-ermitteln_id_4414308.html).

Bisherige Versuche das Fahren ohne Fahrschein zu entkriminalisieren sind bisher leider gescheitert. Ein entsprechender Antrag der Linksfraktion „Entkriminalisierung des Fahrens ohne Fahrschein – Polizei und Justiz entlasten“ mit der Bundestagsdrucksache 18/7374 hat im Bundestag in der letzten Wahlperiode keine Mehrheit gefunden. Zwei ältere Gesetzentwürfe aus dem Bundesrat, die eine Beschränkung des § 265a StGB auf wiederholte oder unter Umgehung von Kontrollmaßnahmen verübte Beförderungserschleichung und eine Herabstufung des „einfachen“ Schwarzfahrens zu einer Ordnungswidrigkeit vorschlugen (Bundestagsdrucksache 12/6484, Bundestagsdrucksache 13/374) scheiterten ebenso wie ein Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 1995 (Bundestagsdrucksache 13/2005) am Widerstand von CDU/CSU und SPD. Rot-rot-grün konnte sich bei den letzten Koalitionsverhandlungen in Berlin wegen Bedenken der SPD nicht auf eine entsprechende Bundesratsinitiative des Bundeslandes Berlin einigen.

Jüngst sprechen sich aber immer mehr Richterinnen und Richter (zuletzt der Vorsitzende des Deutschen Richterbundes Jens Gnisa: http://www.zeit.de/mobilitaet/2018-01/recht-schwarzfahrer-deutscher-richterbund-straftatbestand-zweifel) sowie Polizei (s.o.) und sogar der Justizminister von Nordrhein-Westfalen (CDU) mit Hinweis auf die täglichen Haftkosten in seinem Bundesland von ca. 160.000 Euro (http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/nrw-schwarzfahren-peter-biesenbach-justizminister) für die Entkriminalisierung des „Schwarzfahrens“ aus, so das Hoffnung besteht. Ein Umdenken ist längst fällig.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Artikel 1 sieht die Streichung der Tatbestandsalternative 3 in § 265a StGB, das Erschleichen der Beförderung durch ein Verkehrsmittel, vor, so dass das bloße Fahren ohne Fahrschein im öffentlichen Verkehr straffrei gestellt wird.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.